

Hacia una política integral de gestión de la información pública

Todo lo que siempre quisimos
saber sobre archivos (y nunca
nos animamos a preguntarle
al acceso a la información)

Natalia Torres
Compiladora

Facultad de Derecho
Centro de Estudios en Libertad de
Expresión y Acceso a la Información



Torres , Natalia

Hacia una política integral de gestión de la información pública : todo lo que siempre quisimos saber sobre archivos . - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Universidad de Palermo - UP, 2014. 208 p. ; 23x15 cm.

ISBN 978-987-1716-86-9

1. Derecho a la Información. I. Título
CDD 323.445

Compiladora:

Natalia Torres

Diseño general:

Departamento de Diseño
de la Universidad de Palermo

Corrección:

CELE

Editado por la Universidad
de Palermo, febrero de 2014,
Buenos Aires, Argentina

© 2014 Fundación Universidad
de Palermo

ISBN: 978-987-1716-86-9

Febrero de 2014

Hecho el depósito que marca la
ley 11.723

Cantidad de ejemplares: 300

Impresión: MPA

Luis Saenz Peña 647 (1110)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Impreso en la Argentina / Printed
in Argentina

Universidad de Palermo

Rector

Ing. Ricardo H. Popovsky

Facultad de Derecho

Decano

Roberto Saba

Centro de Estudios en Libertad de Expresión
y Acceso a la Información (CELE)

Director

Eduardo Bertoní

Mario Bravo 1050

(C1175ABW) Ciudad de Buenos Aires
Argentina

Tel.: (54 11) 5199-4500 | Fax: (54 11) 4963-1560
cele@palermo.edu | www.palermo.edu/cele

La reproducción total o parcial de este
libro, en cualquier forma que sea, idéntica
o modificada, no autorizada por los editores,
viola derechos reservados; cualquier
utilización debe ser previamente solicitada.

Este libro fue realizado en el marco de un proyecto
auspiciado por **Open Society Foundations**.

Capítulo uno

El acceso a los archivos: sistemas de gestión de la información implementados en América Latina

Por Mariana Nazar²

1. Introducción

El acceso a la información pública es un derecho humano fundamental y es un instrumento básico para la participación ciudadana en un sistema democrático, entre otras cosas porque fortalece la participación, la rendición de cuentas y la confianza en las instituciones públicas. El derecho de acceso a la información pública es un medio para el ejercicio de otros derechos. Ahora bien, ¿a qué llamamos información pública?; ¿cómo se genera?; ¿dónde se encuentra?; ¿cómo se preserva?; ¿de qué manera puede accederse a la misma?

En el presente documento intentaremos responder, desde la perspectiva de la disciplina Archivística, algunas de las inquietudes que suelen surgir cuando empieza a pensarse en el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública. Es necesario aclarar, en la medida que esta descripción está pensada para un público no experto, que la orientación general del texto será presentar las cuestiones más generales dejando asentadas en notas al pie algunas de las cuestiones que actualmente se están debatiendo al interior de la disciplina.

Para ello, se comenzará por distinguir los conceptos de información y documento, se especificarán las particularidades del documento de archivo haciendo una breve síntesis de la historia de los archivos y de la disciplina que los tiene por objeto. Luego mencionaremos cómo funcionan los procedimientos administrativos para la gestión de la información presentando aquello que la Archivística conceptualiza como Ciclo

² La autora quiere dejar sentado su agradecimiento a los comentarios y sugerencias que sobre los borradores de este texto realizaron Natalia Torres y Andrés Pak Linares.

Mariana Nazar es Historiadora y archivista. Desde 1998 es Asistente técnica en el Departamento Archivo Intermedio del Archivo General de la Nación de Argentina. Docente de Archivística en cursos para la administración Pública Nacional y organizaciones sociales, políticas y sindicales. Desde el año 2010 coordina el programa de capacitación del Archivo General de la Nación

Vital de los Documentos. A continuación se hará referencia a las condiciones de accesibilidad que deben tener los archivos para que se pueda acceder a la información que preservan, distinguiendo las condiciones de orden práctico de aquellas que son del orden legal, y problematizando la presentación con el caso de Argentina. Por último, se ejemplificará la importancia fundamental de una adecuada planificación archivística tomando la relación que tiene el derecho a saber con el gobierno electrónico, indicando algunas estrategias de desarrollo que deberían permitir avanzar en reducir la brecha que separa la retórica del acceso a la información de sus posibilidades prácticas.

2. Algunos conceptos básicos

Tanto la información como el Estado son fenómenos históricos contemporáneos mutuamente relacionados. La institución estatal es, entre otras cosas, productora de información y administradora principal de lo que generan otras fuentes informativas en tanto es receptora, ordenadora y difusora de las informaciones. Desde esta perspectiva, la importancia de los archivos radica en ser los repositorios elementales de los documentos, soportes de la información; mientras que la relevancia de las instituciones archivísticas se manifiesta en el hecho de ser las responsables de su funcionamiento y cohesión. Para avanzar en la descripción de las modalidades en las que se conserva la información, es necesario definir cada uno de los conceptos implicados en la actividad.

2.1 Información y documento

De acuerdo a la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública³, información es “cualquier tipo de dato en custodia o control de una autoridad pública”. Por el recorte que realiza esta definición en la Ley Modelo, entendemos que el texto se está refiriendo no a toda información, sino a un tipo especial de información: la información pública. Esta definición de información generalmente se extiende a aquellos datos que no estando en manos de una autoridad pública hubiesen sido producidos con fondos públicos. De este modo, información pública es cualquier tipo de datos que se encuentre en custodia o control de una autoridad pública, o en manos de terceros pero cuya elaboración hubiera sido financiada con fondos públicos.

En el marco de las Ciencias Sociales, existen varias definiciones para la palabra documento que se relacionan con el contexto a partir del cual se está usando. En este caso, lo que nos interesa es poder señalar la distinción entre información y documento. La forma más básica de definición de documento es la que refiere a todo registro de la

³ http://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf

actividad humana fijada en un soporte durable. O sea, toda información fijada sobre un soporte y susceptible de ser recuperada.

Ésta es la distinción fundamental con el modo en que es tratada y definida la información en la tradición o en la comunidad que promueve el acceso a la información, para la cual la información y el soporte suelen ser tratados como sinónimos. Para la comunidad archivística, la información puede no tener soporte: una conferencia mientras se está dictando, una reunión mientras está sucediendo, una orden dada oralmente. Todas estas actividades generan información que se transforma en documento cuando queda un registro de las mismas: por ejemplo, cuando la conferencia se graba en un soporte (digital, de cinta o lo que sea), cuando la reunión se deja asentada en un acta, o cuando la orden se da por escrito, etc. Si la información no se registra en un soporte, no podrá ser recuperada⁴.

2.2 Documento y documento de archivo

Dentro de lo que llamamos documento, los hay de diferentes tipos y las clasificaciones sobre los mismos pueden realizarse desde diferentes ópticas. Generalmente se realizan en función de los elementos que se pueden diferenciar en los mismos (como el soporte, el código, el contenido o sus posibilidades de difusión) o en su utilización. En este caso, vamos a clasificar los documentos a partir de su origen funcional, esto es: quién y para qué los produce. El vector que utilizaremos es el contexto de producción, el contexto en el que fueron generados.

De hecho, en función de la variedad de documentos que pueden encontrarse existen diferentes disciplinas que estudian su tratamiento y accesibilidad. Y esta distinción es necesaria para poder distinguir al documento de archivo de otras denominaciones que suelen realizarse utilizando el término archivo como sinónimo de “repositorio de documentos” cualesquiera sean éstos⁵.

⁴ Sobre este punto es sumamente ilustrativo ver los Comentarios al borrador del Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (26/04/2012) de España realizados por la Asociación de Archiveros Españoles en la Función Pública, cuyo punto 1 problematiza el uso del término información pública considerándolo confuso y sugiere utilizar el concepto de documento de titularidad pública. Siendo miembros participantes del Comité de Expertos sobre el Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, lograron se introdujera esa modificación en el segundo borrador del Anteproyecto, sobre el cual se manifestaron en la Propuesta de modificación del articulado del Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (06/11/2012).

⁵ En este planteo, y por la necesidad de hacer el texto lo más inteligible posible, nos estamos diferenciando críticamente de lo expuesto por Cruz Mundet cuando afirma que hablar de documento de archivo sería una redundancia de palabras: “pues en todo caso denotaría una característica, el encontrarse depositado en un archivo, lo que no altera su sustancia. Técnicamente se trataría de un pleonismo, esto es, la demasía o redundancia viciosa de palabras.” (Cruz Mundet, 2011:35)

Haciendo un breve repaso, éstos serían:

a- Los documentos bibliográficos y hemerográficos: su procedencia puede ser la sociedad en su conjunto y son resultado de una voluntad humana individual o colectiva de difusión; su función es relatar, difundir, informar, recrear, instruir; su carácter es copia; su agrupamiento suele presentarse por colecciones unidas por el contenido (temático, onomástico, etc.), o (en el caso de los hemerográficos) su productor; su repositorio son las bibliotecas y/o hemerotecas y el ingreso al mismo es por compra, donación o intercambio.

b- Los documentos de centros de documentación: su procedencia es el armado de una colección a partir de la clasificación y selección de cualquier información sobre un tema; su función es informar, recrear, instruir; su carácter puede ser original o copia; el agrupamiento es por colecciones documentales unidas por un tema, su repositorio es el centro de documentación y el ingreso al mismo puede darse por compra, donación, intercambio.

c- Los documentos museológicos (o piezas de museo): su procedencia u origen es la sociedad en tanto son vestigios de la actividad humana individual o colectiva; su función inicial varía de acuerdo a la pieza, pero transformado en objeto de museo es informar, recrear, instruir; su carácter puede ser original o réplica; su agrupamiento es por colecciones unidas por el contenido o la función, su repositorio son los museos y el ingreso al mismo puede ser por compra, donación, intercambio o investigaciones.

d- Los documentos de archivo, cuya procedencia es la administración de una organización (fondos) y/o particulares (fondos particulares); su función es brindar testimonio de una actividad, según su valor (primario o secundario); su carácter es original (único e irrepetible); el agrupamiento es por fondos documentales; el repositorio es el archivo y el ingreso al mismo debiera realizarse a través del procedimiento administrativo según el ciclo vital.

Poder diferenciar estos conceptos resulta clave para pensar de qué manera se puede acceder a la información y para sugerir o establecer políticas públicas en la materia. Suele suceder que existe información que circula, que es utilizada por las administraciones, y que lleva a la toma de determinadas decisiones; pero que no queda registrada en ningún soporte. También puede suceder que quede registrada de tal manera que al ser solicitada por la ciudadanía nominándola de otra forma la respuesta institucional sea negativa, por ello suele afirmarse que “cualquiera que sea el tema que se procure investigar o reportar requiere contar con habilidades y estrategias para formular el pedido de manera clara y para tener más chances de conseguir información” (Bertoni, 2011:27). En síntesis: puede suceder que la pregunta se esté realizando en el lugar equivocado, que no sea inteligible, que esa información no quede plasmada en documentos, etc. Por lo general, estas situaciones que producen un diálogo de sordos, pueden llegar a ser utilizadas intencionalmente para ocultar información y suelen generar conflictos que terminan resolviéndose con soluciones arrebatadas que obligan el acceso a determinada

información pero insisten en la confusión a la hora de la utilización de los conceptos y terminan regulando sobre documentación que requeriría otro tipo de política.

En este punto, queremos señalar que denominamos “soluciones arrebatadas” a una serie de procedimientos detectados en los últimos tiempos relacionados con la creación de Centros de Documentación o Centros de Información y/o referencia como forma de facilitar el acceso a la información sin cumplirse los necesarios recaudos en relación a la preservación y acceso de los soportes en los que se encuentra fijada dicha información. Como señalamos anteriormente, si la información es “la acción y efecto de informar (enterar, dar noticia de algo) y/o la comunicación o adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada” (Diccionario RAE) un Centro de Información y/o Referencia tendría por tarea realizar las transacciones de referencia y otras actividades que impliquen la creación, gestión y evaluación de la información o de los recursos de investigación, herramientas y servicios. Esta definición, tomada de la Reference and User Service Association (RUSA)⁶, entiende que en la creación y gestión de recursos de información se incluyen el desarrollo y mantenimiento de colecciones de investigación, guías de investigación, catálogos, bases de datos, páginas web, motores de búsqueda, etc. que los usuarios pueden utilizar independientemente, en el centro o de forma remota, para satisfacer sus necesidades de información; y que en la evaluación de las actividades se incluyen la medición y evaluación de los trabajos de referencia, los recursos y los servicios⁷. Por lo tanto, los Centros de Información y/o Referencia son herramientas muy valiosas para facilitar el acceso a la información, pero se transforman en una entelequia, en una ficción, si no se apoyan en la existencia y accesibilidad a los documentos.

Por ello, vamos a denominar documentación de archivo a aquellos documentos producidos por una institución o persona en el desarrollo de sus funciones. Los archivos son elementos consustanciales de la actividad del ser humano y de las instituciones. Surgen del accionar espontáneo de la misma y podemos pensarlos como la sedimentación de una actividad continuada. Un documento de archivo es, entonces, el testimonio de la actividad desarrollada por una persona física o jurídica, pública o privada cuyas características particulares son: originalidad, organicidad y carácter seriado⁸. Éstas lo distinguen del resto de los documentos, absolutamente válidos como testimonios o soportes de información, pero de otro orden (museológico, bibliotecológico, hemerográfico); y son las que permiten a determinados documentos de archivo cumplir una de sus principales funciones: ser, además de posibles fuentes para las ciencias sociales, garantes de derecho.

⁶ La Reference and User Services Association (RUSA), es la sección de la American Library Association (ALA) que agrupa a los profesionales de los servicios bibliotecarios de información y referencia.

⁷ Sobre este tema puede verse Merlo Vega (2009), (2011).

⁸ Este tema será abordado en profundidad en un próximo apartado.

2.3 Archivo

A la hora de precisar de qué hablamos cuando hablamos de Archivos tomaremos la definición que da el Consejo Internacional de Archivos (ICA)⁹ que contempla tres acepciones para el vocablo “archivo”:

1) Conjunto de documentos, sea cual sea su fecha, forma y soporte material, producidos o recibidos por cualquier persona física o moral, y por cualquier servicio u organismo público o privado en el ejercicio de su actividad, conservados por su productor o sus sucesores para sus propias necesidades, o bien transferidos a la institución de archivos competente según el valor archivístico.

2) Institución responsable de la reunión, el tratamiento, el inventario, la conservación y la comunicación de los archivos, también denominada servicio de archivos, o archivo.

3) Edificio o parte de un edificio donde se conservan y comunican los archivos, denominado también depósito de archivos.

Por lo tanto, para el ICA archivo es tanto la producción documental y la institución que los preserva como el lugar específico donde se conservan los documentos. Para la primera acepción –conjunto de documentos de archivo- también puede utilizarse el concepto de fondo documental, o utilizar la palabra archivo con minúscula. Para la segunda acepción –institución que preserva documentos de archivo-, la reconocida experta española Antonia Heredia Herrera (2005) sugiere usar la palabra Archivo con mayúscula para distinguirla de la primera. Para la tercera acepción –espacio físico donde se conservan los documentos-, en este trabajo preferiremos usar la palabra depósito.

Una de las particularidades que tienen los archivos es que poseen una triple función social. La documentación de archivo se preserva por ser posible fuente para la escritura de la historia de la sociedad, para la memoria de la institución productora y como garantía en el ejercicio de derechos. Esta triple función es otra de las características que distinguen al documento de archivo de otro tipo de documentos; y que marca la especificidad del documento respecto a la información que contiene: la posibilidad de aportarlo en un estrado judicial ante un conflicto de derechos.

En la medida en que la documentación de archivo tiene la particularidad de poseer información que se encuentra inter-relacionada con otra producida por la

⁹ El ICA es la organización no gubernamental creada, en 1948 en el marco de la Unesco, para promover la cooperación, la investigación y el desarrollo internacionales en todos los campos relacionados con los archivos. Actualmente se dedica al desarrollo de los archivos a escala mundial, partiendo de conceptualizar la función de los archivos como aquellos que “proporcionan datos de las actividades y negocios humanos, son garantes de los derechos de los ciudadanos y de los Estados, y son esenciales para la democracia y la buena administración. Los archivos son la salvaguarda de la memoria de la humanidad, ya que conservan testimonios de su pasado. Trabajando para el desarrollo de los archivos, el ICA se ocupa de la conservación de la memoria de la humanidad.” Página ICA <http://www.ica.org/6365/welcome/espao1.html> . Sobre el ICA se volverá en la página 9.

misma institución, es que la disciplina archivística -como veremos en el siguiente apartado- reconoce tres principios fundamentales a ser respetados para garantizar que dicha información no se pierda: los principios de procedencia, de orden original y de integridad de los fondos.

El principio de procedencia establece que los fondos documentales sean tratados en forma individual y mantengan su autonomía frente a otros (los documentos de una misma procedencia no deben mezclarse con los documentos de otra). Este principio es particularmente necesario de respetar en los Archivos que preservan más de un fondo documental. El principio de orden original, complemento de éste, establece que no se altere el ordenamiento en el que los mismos fueron creados. El principio de integridad establece, por su parte, que los documentos de un archivo no deben sufrir fragmentaciones ni eliminaciones no autorizadas ni la adición de elementos extraños de cualquier otra procedencia para mantener su valor de prueba e información. En el caso de encontrarse con documentos que han visto alterados estos principios, el primer objetivo del archivero es su recomposición, tarea que, por supuesto, requiere amplios conocimientos en la materia. La alteración de cualquiera de estos principios puede volver muy dificultosa la recuperación de la información que contienen los documentos y/o la posibilidad de indagar acerca de las condiciones de producción y la integridad misma de éstos. De esta manera, el concepto de fondo documental “no queda determinado por el uso que se pueda hacer del mismo, sino por la estructura interna que presenta y, en último término, reitera la necesidad de conocer exhaustivamente la estructura y el funcionamiento de las instituciones y los órganos productores de los documentos, así como el contexto jurídico-administrativo de la producción documental” (Alberch, 2003:38).

3. Breve historia de los archivos y de la archivística

Un breve repaso por la historia de los archivos permite afirmar que, en línea con la definición que veníamos utilizando, los mismos surgen en relación con la organización estatal. Una de las periodizaciones referenciales sobre la historia de los archivos es la de Bautier (1968). En sintonía con la periodización clásica de la historia universal, el autor identificaba cuatro etapas: el período de los archivos de palacio (la Antigüedad), el período de los cartularios (Baja Edad Media, siglos XII al XV), el período de los archivos como arsenales de la autoridad (del siglo XVI a principios del XIX) y el período de los archivos como laboratorios de la historia (principios siglo XIX hasta mediados del S XX).

La época de los archivos de palacio abarcaría desde los archivos datados alrededor del siglo VII AC hallados en el Antiguo Egipto conteniendo órdenes de gobierno, sentencias de administración de justicia y acuerdos de partes sobre tablillas de arcilla,

pasando por los archivos del siglo IV AC reunidos en los templos de la Grecia clásica donde se ordenaban los textos de las leyes, los procesos del Consejo y de la asamblea, las actas de justicia y las cuentas públicas, hasta los archivos de la Roma republicana, conservados algunos de ellos en el Templo de Saturno junto con el tesoro, otros en el de Júpiter, como las tablillas de bronce que referían a actos diplomáticos, o los legislativos y religiosos a cargo de los pontífices hasta que en la época del Imperio se ordenara concentrar los documentos necesarios para el gobierno en el Scrinia dentro del Palacio imperial, bajo control directo.

La época de los cartularios debe su nombre a la transcripción compilada de documentos originales más importantes que, por cuestiones de seguridad o sustitución, se realizaba principalmente en las Abadías. Como señala Alberch: “el renacimiento del derecho romano en el S XII restablece la importancia del documento escrito y, en paralelo, el desarrollo de los archivos de las grandes instituciones de gobierno” (Alberch, 2003:32). El crecimiento y diversificación administrativa generaron un aumento del volumen documental. Este aumento, originado en el marco de las soberanías múltiples típicas del feudalismo, se vio acompañado de la necesaria preeminencia de la noción de autenticidad, esto es, poder asegurar a través de los sellos y las formalidades del caso quién produjo el documento.

La época de los archivos como arsenales de la autoridad se relacionaría con la unificación de las soberanías bajo la hegemonía de monarquías absolutas, donde el archivo se inserta en el centro mismo de los mecanismos de ejercicio del poder. Según Rodríguez de Diego (1998), los archivos permitieron a los monarcas el ejercicio del poder mediante su intervención, dominio y control; lo cual conceptualizó como la “función coercitiva del archivo” caracterizada por la patrimonialidad (el archivo como propiedad exclusiva del monarca), el secretismo (carácter impenetrable, casi sacro del archivo) e inaccesibilidad (por su nula posibilidad de acceder a la información).

La época de los archivos como laboratorios de la historia se relaciona con el surgimiento de los nacionalismos, la eclosión del romanticismo, la difusión de los principios de la Ilustración y los inicios de la profesionalización de la Historia desde principios del Siglo XIX. Esta transformación implicó el surgimiento de una división entre los archivos históricos y los archivos de gestión. Así la describía Cruz Mundet: “Siendo los primeros objeto preferido de atención por parte de los archiveros, su evolución profesional ha estado, hasta bien entrado el siglo XX, radicalmente marcada por el historicismo y lastrada por el influjo secular de la Paleografía y la Diplomática que, al precisar documentación antigua, ha llevado a la profesión, durante mucho tiempo, a vivir en desequilibrio con la necesidad que dio origen a los archivos y sus servidores: la gestión administrativa” (Cruz Mundet, 2003:39).

Observadas estas épocas desde el punto de vista del acceso a los archivos podemos ver que a excepción de la Grecia Clásica -donde en estrecha relación con el concepto

de democracia se contemplaba la posibilidad de que los ciudadanos solicitaran documentos en archivos oficiales ante casos de litigio, e incluso el caso del Metroon al cual “todo ciudadano tenía derecho de acceso y de conseguir una copia” (Alberch, 2003:30)- el acceso a los archivos estaba estrictamente limitado a los funcionarios que los custodiaban o a determinadas personas que contaban con permisos excepcionales emanados de la máxima autoridad. Duchein daba cuenta de esta particularidad de la preservación documental: “En efecto: la conservación de los archivos siempre estuvo vinculada al ejercicio del poder; disponer de la memoria es un instrumento esencial para gobernar y administrar. Acceder a ella, en consecuencia, no era un derecho sino un privilegio” (Duchein, 1983:2). Según Alberch, en el período del archivo como arsenal de la autoridad se da inicio, aunque muy débilmente, a la función histórico cultural de los archivos, y al desarrollo de la teoría archivística con la edición de los primeros textos (paleográficos y diplomáticos). Rodríguez de Diego (1998) lo analiza como un proceso por el cual los monarcas vieron en la disciplina histórica un medio de representación del gobierno (Siglos XVI y XVII).

Fueron los cambios en las ideas que se empezaron a gestar en el Siglo XVIII los que conducirían a la paulatina apertura de los archivos. Dos son los ejemplos paradigmáticos: la Constitución del Reino de Suecia que, desde 1766, relaciona el derecho a la libertad de prensa con el acceso a la documentación de archivos del Gobierno (Duchein, 1983); y una medida sancionada luego de la Revolución Francesa, la Ley 7 de Mesidor, Año II (25 de junio de 1794), que estableció en su artículo 37 que cada ciudadano podría consultar los documentos de interés para la tutela de derechos: “Todo ciudadano podrá solicitar de los archivos, en los días y horas que se establezcan, información de los documentos que custodien; dicha información le será facilitada gratuita y directamente y con la preocupación oportuna de seguridad”(Citado en Vílchez Ureña, 2011:20).

Sin embargo, estas nuevas ideas de acceso que empezaban a plasmarse en normas de vanguardia que reconocían el derecho de los ciudadanos a consultar documentos públicos no contaban con las posibilidades prácticas de ser efectivizadas, lo que haría del proceso una tarea gradual, controlada por las autoridades y que devino en centrarse en el acceso para los historiadores. Esto se vio plasmado en la creación de instituciones destinadas a concentrar la documentación perteneciente a las instituciones desaparecidas, los Archivos Nacionales, cuya orientación habría de ser el servicio para la investigación y la cultura. Así es como de arsenales tradicionales del poder, los archivos pasan a transformarse en laboratorios de la historia, con “todas las consecuencias que ello comporta, de manera destacable el corte fundamental (y ciertamente desafortunado) entre los archivos históricos y los administrativos” (Cruz Mundet, 2003:39).

El privilegio de entrar al Archivo se extendió durante el siglo XIX a los estudiosos

de la Historia, podríamos afirmar que se pasó del archivo del soberano al archivo del erudito. Será recién después de la 2ª Guerra Mundial que los Archivos irán paulatinamente ampliando sus fronteras de accesibilidad. Por un lado, porque la necesidad de investigar y difundir el conocimiento de los crímenes nazis contra la Humanidad llevó a declarar el libre acceso a los archivos del III Reich y, en consecuencia, a reconocer el interés que tiene la documentación contemporánea para la investigación. Esto también se dio en relación a la aparición, a partir de la década de 1960, de la noción de “derecho a la información” como constitutivo de una forma de gobierno democrática. Y por otro lado, en relación al crecimiento de la historiografía y los cambios en las perspectivas de análisis. El resultado de este proceso fue un crecimiento exponencial de los Archivos, de la cantidad y el perfil de sus usuarios y la consolidación, difusión e internacionalización de la disciplina archivística.

Otro cambio de situación política generó nuevos desafíos y una mayor apertura, “los años ochenta del pasado siglo contemplaron un imparable proceso de desmantelamiento de regímenes políticos represivos en todo el mundo” (González Quintana, 2009:29). Con la caída del Muro de Berlín, la finalización de las dictaduras militares en el Cono Sur, los procesos democratizadores en África y la Guerra de los Balcanes, varias instancias internacionales coincidieron en la necesidad de emprender acciones en común para garantizar la preservación de grandes volúmenes de documentación que devendrían esenciales para exigir responsabilidades, garantizar reparaciones, reconstruir la Historia o asegurar la memoria colectiva en países en transición a la democracia. Esto produjo un productivo encuentro entre juristas, historiadores, archivistas y defensores de los derechos humanos que ha generado grandes avances en la producción de herramientas para la preservación, apertura, normalización y difusión de archivos¹⁰.

Sin embargo, todavía al día de hoy se encuentran serias limitaciones al acceso a muchos archivos de carácter histórico y es muy difícil instalar una visión integral de los mismos que incluya a los administrativos en materia de acceso. Esta temática será abordada en apartados subsiguientes.

¹⁰ Un ejemplo de esto puede ser el Informe realizado por Louis Joinet a solicitud de la ONU sobre la impunidad de los autores de violaciones a los derechos humanos que se publicaría en 1997 bajo el título de “Principios para la protección y la promoción de los Derechos Humanos, mediante la lucha contra la impunidad” en el cual se vinculaba la necesaria preservación y puesta al acceso de los archivos con el derecho a saber, a la justicia y la reparación. O la Recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA a los Estados miembros en 1998, coincidiendo con el cincuenta aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos diciendo que: “adopten las medidas legislativas y de otra naturaleza que sean necesarias para hacer efectivo el derecho de libre acceso a la información existente en los archivos y documentos en poder del Estado, particularmente en los casos de las investigaciones tendientes al establecimiento de la responsabilidad por crímenes internacionales y graves violaciones a los derechos humanos”, Comunicado de Prensa N° 21/98, citado en González Quintana, 2008, 45.

3.1 Surgimiento y difusión de la archivística

La definición actualmente reconocida para archivística es: “disciplina que trata de los aspectos teóricos y prácticos (tipología, organización, funcionamiento, planificación, etc.) de los archivos y el tratamiento archivístico de sus fondos documentales” (Ministerio de Cultura de España¹¹).

Más allá del debate en torno a si definirla como ciencia o disciplina, la archivística tiene dos campos de acción: el de la teoría y el de la práctica. La teoría comprende la historia, el objeto o ámbito de actuación (documento/archivo) y el método (principios, normas y terminología). La práctica está compuesta por las técnicas y los procedimientos utilizados para la conservación de los documentos y para la difusión de la información. Nacida como una técnica experimental, la archivística se ha ido consolidando como una disciplina. Y ello gracias al hecho de que cuenta con un objeto (los archivos) y una finalidad (la conservación y la recuperación de los documentos) y que, además de disponer de unos procedimientos prácticos, ha elaborado principios teóricos y se trabaja actualmente en procura de alcanzar una normatividad coherente y sólida. Por lo tanto, es el estudio teórico y práctico de los principios, procedimientos y problemas concernientes al almacenamiento de documentos, buscando que dicha documentación se mantenga en el tiempo, pueda ser consultada y clasificada.

Se pueden encontrar diferentes periodizaciones en los estudios sobre la disciplina. Cruz Mundet plantea una primer y fundamental división: el período pre archivístico, cuando el tratamiento de los fondos documentales se caracterizaba por “la indefinición de sus presupuestos e incluso por la sumisión a los principios de otras disciplinas”; y el de desarrollo archivístico, donde “tanto en la teoría como en el tratamiento de los fondos documentales ha logrado unos niveles suficientes de autonomía como para poder hablar propiamente de archivística” (Cruz Mundet, 2003:20).

Alberch señala que la evolución de la archivística desde un posicionamiento eminentemente práctico a la consecución de su carácter científico culmina a mediados del Siglo XIX, cuando se formulan sus dos principios esenciales y aparecen las primeras compilaciones doctrinales con reflexiones teóricas globales y se ponen en marcha las primeras escuelas de formación. Sin embargo, como ya hemos mencionado, es éste período en el que los Archivos empiezan a ser tratados en forma diferenciada en función de ser históricos o de gestión. A los históricos, devenidos laboratorios de la Historia, serán a los que los archiveros dedicarán su mayor atención siendo negativa-

¹¹ <http://www.mcu.es/archivos/MC/DTA/Diccionario.html>. También se recomienda consultar “Science qui étudie les principes et les procédés méthodiques employés à la collecte, à la conservation, au traitement et à la communication des documents d’archives” (Consejo Internacional de Archivos en <http://www.staff.uni-marburg.de/~mennehar/datiii/franskamgl.htm>).

mente influenciados por el historicismo, la Paleografía y la Diplomática, marcando un grave desequilibrio con el tratamiento de archivos de gestión.

Este desequilibrio empezará a ser superado a partir de la 2ª Guerra Mundial por la “creciente integración de la archivística en las tecnologías y los nuevos soportes, y por la necesidad de poner orden a un imparable crecimiento de la burocracia y la producción documental” (Alberch, 2003: 20). Será éste el período a partir del cual la archivística cohesionará los dos ámbitos a partir de la concepción global de la gestión de los documentos (conocida como Records management) desde su origen en las oficinas productoras, hasta su ingreso (o no) en las instituciones archivísticas a partir de tender a consolidar los principios de la profesión, internacionalizándolos y homologándolos. Para ello, será crucial el papel jugado por el Consejo Internacional de Archivos (ICA), en tanto “organización profesional de la comunidad de archivos, dedicada a promover la conservación, desarrollo y utilización del patrimonio mundial de los archivos. Reúne a los responsables de archivos nacionales, asociaciones profesionales de archivistas, archivos locales, regionales y archivos de otras organizaciones, así como archivistas independientes”¹².

Sintetizando, al día de hoy “la Archivística posee un núcleo específico de técnicas y procedimientos, pero, a la vez, bebe de las fuentes del derecho administrativo, el régimen jurídico y la historia general y de las instituciones” (Alberch, 2003:21) y es la disciplina que permite organizar en forma eficiente la producción documental de las instituciones (y personas) teniendo como objetivo asegurar su preservación y accesibilidad. Y cuando se trata de la producción documental estatal, es necesario recordar que los archivos son esenciales para un buen gobierno, ya que “gracias a ellos los gobiernos pueden rendir cuentas y demostrar su capacidad para promover la democracia. Una política de buena administración de los documentos y los archivos permite que un país comprenda el ‘quién, cuándo, cómo y por qué’ de las acciones de un gobierno. Hace posible el respeto de los derechos del hombre y permite que el gobierno pueda explicar y defender sus acciones. El archivar adecuadamente es, también, garantía de un gobierno eficaz. Pero archivar adecuadamente es un proceso difícil”¹³.

¹² Actualmente el ICA tiene “más de 1.400 asociados en más 190 países y territorios, por lo que tiene un carácter verdaderamente internacional. Es una organización no gubernamental, lo cual significa que se mantiene independiente de los avatares o procesos políticos y que sus socios incluyen a personas e instituciones públicas y privadas. El ICA trabaja en estrecha colaboración con las organizaciones intergubernamentales tales como la UNESCO y el ICCROM. También está vinculada a otras organizaciones no gubernamentales”. En <http://www.ica.org/6365/welcome/espaol.html>

¹³ Sobre este consultar el sitio del ICA: <http://www.ica.org/6365/welcome/espaol.html>

Los archivos custodian decisiones, actuaciones y memoria. Los archivos conservan un patrimonio único e irremplazable que se transmite de generación en generación. Los documentos son gestionados en los archivos desde su origen para preservar su valor y su significado.

Los documentos son fuentes fiables de información que garantizan la seguridad y la transparencia de las actuaciones administrativas. Juegan un papel esencial en el desarrollo de la sociedad contribuyendo a la constitución y salvaguarda de la memoria individual y colectiva. El libre acceso a los archivos enriquece nuestro conocimiento de la sociedad, promueve la democracia, protege los derechos de los ciudadanos y mejora la calidad de vida.

Por ello, nosotros reconocemos:

- el carácter único de los archivos como fieles testimonios de las actividades administrativas, culturales e intelectuales y como reflejo de la evolución de las sociedades;
- el carácter esencial de los archivos para garantizar una gestión eficaz, responsable y transparente, para proteger los derechos de los ciudadanos, asegurar la memoria individual y colectiva y para comprender el pasado, documentar el presente para preparar el futuro;
- la diversidad de los archivos para dejar constancia del conjunto de actividades de la humanidad;
- la multiplicidad de soportes en los que los documentos son creados y conservados: papel, audiovisual, digital y otros de cualquier naturaleza;
- el papel de los archiveros, profesionales cualificados, con formación inicial y continuada, sirven a la sociedad garantizando el proceso de producción de los documentos, su selección y su conservación para facilitar su uso;
- la responsabilidad de todos -ciudadanos, gestores y responsables públicos, propietarios y/o custodios de archivos públicos y privados, archiveros y otros profesionales del campo de la información- en la gestión de los archivos.

Por lo tanto nos comprometemos a trabajar conjuntamente para que:

- se adopten y se apliquen políticas y normas legales en materia de archivos;
- todos los organismos públicos o privados que producen y utilizan documentos en el ejercicio de sus actividades valoren y ejerzan eficazmente la gestión de sus archivos;
- se doten los recursos adecuados para asegurar la correcta gestión de los archivos, incluyendo profesionales debidamente cualificados;
- los archivos sean gestionados y conservados en condiciones que aseguren su autenticidad, fiabilidad, integridad y uso;
- los archivos sean accesibles a todos, respetando las leyes sobre esta materia y las relativas a los derechos de las personas, de los creadores, de los propietarios y de los usuarios;
- los archivos sean utilizados para contribuir al desarrollo de la responsabilidad de los ciudadanos.

En la Conferencia General, 36ª reunión, de París 2011 UNESCO aprobada la Declaración Universal de los Archivos, adoptada por el ICA en 2010, e invitaba a los Estados Miembros a aprobarla y a tener en cuenta sus principios al diseñar estrategias y programas en el futuro.

4. Los procedimientos administrativos

Habiendo definido entonces qué son y para qué sirven los archivos, es necesario ahora abordar qué hay en los archivos y cómo puede buscarse.

Anteriormente señalábamos la diferencia entre información y documento especificando que en el documento encontramos la información plasmada en un soporte durable. Las instituciones, en su accionar cotidiano, generan una gran cantidad de documentos que permiten el desarrollo de sus misiones y funciones específicas o que facilitan y sustentan esa tarea. La forma que adopta la generación de esos documentos no es azarosa, ni casual. Suele estar regida por normas que establecen la manera en la que han de realizarse los procedimientos administrativos: “Definimos al procedimiento administrativo como la parte del derecho administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa. Estudia por lo tanto la participación y defensa de los interesados (un particular, un funcionario o una

autoridad pública; una persona jurídica, por ejemplo una asociación de vecinos, usuarios, interesados o administrados) en todas las etapas de la preparación de la voluntad administrativa (sea de tipo individual como general; en este último caso es específicamente el procedimiento de audiencia pública el que debe también seguirse, sin perjuicio del trámite administrativo corriente) y desde luego, cómo debe ser la tramitación administrativa en todo lo que se refiere a la defensa, participación e intervención de dichos interesados. Estudia en particular la defensa de los interesados y como lógica consecuencia de ello la impugnación de los actos y procedimientos administrativos por parte de éstos; se ocupa pues de los recursos, reclamaciones y denuncias administrativas: sus condiciones formales de procedencia, el trámite que debe dárseles, los problemas que su tramitación puede originar y cómo y por quién deben ser resueltos; pero no estudia cómo deben ser resueltos todos los problemas de fondo que dichos recursos, etc., puedan plantear, salvo que estén íntimamente ligados a un problema procedimental” (Gordillo, 2009:271).

Es decir, un procedimiento administrativo implica el desarrollo formal de las acciones que se requieren para concretar la intervención administrativa necesaria para la realización de un determinado objetivo. Su propósito es la concreción de un acto de carácter administrativo y para ello deben respetarse etapas y pasos formales que otorgan garantías a los ciudadanos. Esta garantía está regida y controlada por el ordenamiento jurídico y por la seguridad de que la información puede ser conocida y controlada por todos los individuos. Esto garantiza que la actuación administrativa no sea arbitraria ni discrecional, y para ello se apoya en cuatro principios que otorgan las bases y criterios para la correcta realización del procedimiento: principio de unidad, principio de contradicción, principio de imparcialidad y principio de oficialidad¹⁴.

Estos procedimientos administrativos, regulados por normas, están formados por distintos tipos de trámites. En los países que tienen regulado de alguna manera el derecho de acceso a la información, es frecuente que un alto porcentaje de las respuestas negativas a las solicitudes de información se relacione con la manera en que se realizó el pedido, la forma que adoptó la pregunta. Y al realizar esta afirmación no nos esta-

¹⁴ Principio de Unidad: El procedimiento es un único proceso que tiene un comienzo y fin. Todos los procedimientos deben resolverse independientemente de la forma de inicio y, asimismo, deben ser notificados.

Principio de Contradicción: La resolución del procedimiento se basa en los hechos y en los fundamentos de derecho, esto se consigue a través de la comprobación de los hechos, a través de las pruebas. En general, pueden acreditarse los hechos por cualquier medio admisible de derecho.

Principio de imparcialidad: La administración en su actuación será imparcial, sin someterse a favoritismo o enemistades. Los funcionarios deben mantenerse al margen (abstención) si poseen interés personal en el asunto, son familiares o tienen un vínculo de amistad/enemistad manifiesta, o por ser testigos del procedimiento en cuestión; si no lo hicieran cabe la recusación de parte del interesado.

Principio de oficialidad: El procedimiento debe ser impulsado de oficio en todos sus trámites. La administración tiene la obligación y responsabilidad de dirigir el procedimiento, ordenando que se practique todas las diligencias necesarias para dictar la resolución. Es responsabilidad de tramitar el procedimiento a los titulares del órgano y el personal que esté a su cargo.

mos refiriendo a que un funcionario se niegue a brindar información por cuestiones de forma, ya que uno de los principios básicos del derecho administrativo que luego recoge la tematización del derecho a saber es el principio de informalismo a favor del administrado. Nos estamos refiriendo a la forma que adopta la pregunta en relación al contenido de lo que se está preguntando. Muchas veces he escuchado a periodistas afirmar que, pasado un tiempo, han aprendido a preguntar y han obtenido mejores resultados, el citado “tienen que besar muchos pedidos de información hasta dar con su príncipe” (Rosembaun, 2004, citado en Bertoni, 2011:28). Como señalamos anteriormente, los inconvenientes pueden relacionarse con estar solicitando información en una institución que no maneja esas funciones, que la solicitud no sea inteligible, que la información solicitada no sea registrada de esa forma en los documentos, etc.

Esto sucede con mayor frecuencia en los lugares donde no se han creado áreas dedicadas a mediar entre los ciudadanos y las áreas de administración (como las oficinas de acceso a la información) que se dedican específicamente a ser traductores y/o guías. Incluso en algunos países las oficinas de acceso pueden transformarse en verdaderos centros de información que interpretan la pregunta, identifican los circuitos administrativos por donde circula esa información, la recolectan, la compilan y la entregan procesada. En otros países, el derecho de acceso puede estar sólo implementado a partir de establecer su existencia y de regular obligaciones para la Administración, plazos de respuesta y excepciones posibles. Para esos casos, resulta casi imprescindible conocer la forma en que la Administración genera, procesa y accede a la información.

5. Pensar la producción documental

Cuando definíamos documento de archivo en contraposición a otros tipos de documentos afirmábamos que un documento de archivo es el testimonio de la actividad desarrollada por una persona física o jurídica, pública o privada cuyas características particulares son: originalidad, organicidad y carácter seriado.

Estas son las características de cualquier documento producido por la administración en el desarrollo de sus actividades. Según Schellemborg (1961) son orgánicos, en tanto fueron producidos por una institución o persona en el desarrollo de determinada actividad; exclusivos, la información que contienen probablemente no se encuentre en otro documento con idéntica extensión e intensidad; seriados, si bien son únicos en tanto la información que contienen al ser el reflejo de una actividad normada se forman serie de documentos; e interrelacionados ya que por principio general las piezas aisladas (documentos sueltos) no tienen sentido o tienen muy poco, su razón de ser viene dada por su pertenencia a un conjunto y a las relaciones establecidas entre sí.

Otras características definitorias del documento de archivo, y que brindan los re-

quisitos para pensar el soporte electrónico tal como señala Cruz Mundet (2011), son:

- a.** La autenticidad: el documento puede probar que es lo que pretende ser, que ha sido creado o enviado por la persona que se presume en el tiempo presumido.
- b.** La fiabilidad: sus contenidos son fidedignos, pueden ser creídos como una representación exacta y completa de las transacciones, actividades o hechos de los cuales dan fe y seguridad, así durante su desarrollo, como en transacciones o acciones futuras.
- c.** La integridad: está completo e inalterado, mantiene sus caracteres externos e internos
- d.** La manejabilidad: es accesible, puede ser localizado, recuperado, presentado e interpretado.

Cada documento corresponde a un determinado tipo documental. Un tipo documental está formado por documentos que poseen los mismos caracteres externos e internos. Los caracteres externos son aquellos que se desprenden del formato externo, del soporte del documento, de su estructura física y son:

- a.** Clase: está determinada por el procedimiento empleado para transmitir la información. Pueden ser textuales (transmiten la información mediante texto escrito, sea manuscrito, mecanografiado o impreso), iconográficos (emplean imagen, símbolos, signos no textuales, colores, etc., para representar la información como los mapas, planos, dibujos, fotografías, diapositivas, transparencias, micro formas, etc.), sonoros (permiten grabar y reproducir cualquier sonido, casi siempre palabras, en el caso de los archivos tales como discos, cintas magnéticas, discos compactos, etc.), audiovisuales (combinan la imagen en movimiento y el sonido, aunque los primeros ejemplos carecían de este último aspecto, como los filmes, las cintas de video, los videodiscos, etc.), electrónicos o informáticos (son los generados en el entorno de las computadoras tales como fichas perforadoras, cintas magnéticas, diskettes, CDROM, etc.)
- b.** Tipo: caracterización que va más allá de lo meramente físico o externo por cuanto revela tanto el contenido como su estructuración en el documento, y deriva de la acción representada por el mismo, según la estructura física se determina su tipología (personales, judiciales, gubernamentales, etc.)
- c.** Formato: modo en el que se reúnen, agrupan, los documentos físicamente para su guarda (pueden ser volúmenes encuadernados, expedientes, etc.)
- d.** Cantidad: se refiere al número de unidades. Puede estar indicada en volúmenes, legajos, documentos o metros lineales.
- e.** Forma, carácter o tradición documental: es la condición de original o copia y sus distintas variantes tales como copia simple, certificada que puede ser mecanografiada, fotocopia, microfilm, digitalización, etc.

Los caracteres internos: son los que se encuentran en el contenido del documento como:

- a.** Entidad productora: autor del documento, puede ser una persona o una institución, o una persona en nombre de una institución.
- b.** Orígenes funcionales: razón de su origen, la función, la actividad y el trámite

por los que ha sido realizado.

c. Fecha y lugar de producción: o data tópica y crónica, los sitúa en el tiempo y en el espacio.

d. Contenido: asunto o tema del que trata el documento, la información que contiene puede estar dada en forma intensiva (sobre un asunto concreto se brinda mucha información, ej.: sumario, historia clínica), extensiva (cuando se dice muy poco de muchos, ej. censo), diversificada (combina ambas formas).

Los documentos que poseen los mismos caracteres externos y la misma forma de presentación de los caracteres internos forman los tipos documentales (ej. planillas de asistencia, memorándums, decretos, etc.). Los tipos documentales pueden ser simples (cuando están formados por un solo tipo) o compuestos (formado por varios tipos documentales) como por ejemplo el expediente.

El siguiente agrupamiento es la serie documental, que está formada por documentación generada para el cumplimiento de una función o actividad determinada a partir de un trámite homogéneo regulado, generalmente, por un procedimiento administrativo. La serie documental puede ser de un solo tipo documental, o estar compuesta por varios, por ejemplo: los decretos son un tipo documental que forma una serie, se producen en el marco de una normativa para cumplir determinada función y se conservan en forma continuada; pero muchas series están formadas por varios tipos documentales, como puede ser la serie creación de escuelas del Consejo Nacional de Educación.

La identificación de las series documentales es la base de la organización archivística, ya que los documentos se tratan, se clasifican y se valoran por series documentales¹⁵.

Sintetizando y partiendo de lo más simple a lo más complejo, podemos pensar que esos testimonios de las actividades desarrolladas por las instituciones, esas informaciones plasmadas en un soporte que hacen al funcionamiento de las mismas no se “realizan” de cualquier manera sino que responden al establecimiento de pautas. Dichas pautas, establecen los tipos documentales que la institución va a elaborar. Y dichos tipos documentales, se añan (o no) a otros para cumplir una actividad específica, en ese procedimiento se forman series de documentos que se crean para

¹⁵ En España podemos encontrar otras definiciones de serie documental que sirven para pensar su clasificación, como ser: “Conjunto de documentos producidos por un sujeto en el desarrollo de una misma actividad administrativa y regulado por la misma norma jurídica y/o de procedimiento” (Diccionario de Terminología archivística); “conjunto de unidades documentales, testimonio continuado de una misma actividad” (Ley 3/1984 de Archivos de Andalucía), “conjunto de documentos producidos en el desarrollo de una misma actividad administrativa y regulado por la misma norma jurídica y de procedimiento; o documentos producidos de manera continuada como resultado de una misma actividad” Ley Foral 12/2007 de Navarra; “conjunto de unidades documentales de tipología similar y producción continuada, generadas como materialización de una misma actividad administrativa, y reflejo documental de los distintos procedimientos o procesos de gestión desarrollados por las administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones y competencias” (Ruíz, Cabrera y Rodríguez, 2012).

cumplimentar una actividad. La gran mayoría de la veces esto es regulado por un procedimiento administrativo¹⁶. Estas series documentales son el sedimento, la razón de una actividad. Una vez que la actividad fue realizada. ¿Qué pasa con los documentos? Una vez finalizado el motivo por el cual fueron creados ¿Deben conservarse? ¿Por qué? ¿Por cuánto tiempo?

6. El Ciclo Vital de los documentos

Alrededor de mediados del siglo XX surge en el mundo archivístico la teoría del Ciclo Vital de los Documentos de archivo. Usando como metáfora la vida de un organismo biológico, se plantea que los documentos atraviesan tres edades¹⁷.

La primera edad es transitada desde que se planifica, mientras se elabora y hasta que cumple la función/objeto para el que fue creado, los documentos se encuentran activos, ya que no ha concluido el trámite que les dio origen. Luego pasan a la segunda edad, cuando ya ha finalizado su trámite pero se mantienen vigentes, se conservan para responder a posibles reclamos administrativos o jurídicos o para servir de antecedente directo a un documento, su guarda en este caso es precaucional. Una vez finalizada esta edad, los documentos pueden desafectarse (eliminarse) o pasar a transitar su tercera edad que es la que transitan los documentos que, al realizarse la evaluación documental, fueron valorados como históricos o permanentes.

Por lo general, la cuestión referida a la valoración y selección documental (eliminación de una documentación y preservación de otra) suele ser un punto que incomoda (y asusta) a quienes no están familiarizados con la temática. Por ello empezaremos por afirmar que la guarda de toda la producción documental es indeseable, tanto por la imposibilidad de contar con los recursos necesarios como por su inutilidad. Entendiendo que los documentos de archivo de valor permanente pertenecen a un todo orgánico y que son creados no para ser leídos por los historiadores sino como parte de

¹⁶ Excepcionalmente puede suceder que algún trámite se realice en función sólo de prácticas administrativas corrientes, lo que se denomina tramitación cotidiana.

¹⁷ A fines de la década de 1990 surgió en Australia, como crítica a este planteo, la teoría del record continuum. En la misma se plantea la necesidad de no pensar en la vida del documento de archivo en función de compartimentos estancos ya que no existen etapas separadas en la vida de los documentos sino que es una continuidad y, en consecuencia, la gestión de los documentos debe ser contemplada como un proceso continuado (los documentos no deberían caracterizarse en forma excluyente como prueba o memoria). Esta mirada se presenta como una filosofía que pretende ir más allá de la archivística tradicional en sus planteamientos respecto a la gestión de documentos adoptando un enfoque más integral, su foco está puesto en los cambios que implica la incorporación del documento electrónico en la administración. Si bien es interesante, nos parece importante introducir primero la idea del ciclo vital para poder pensar el problema que queremos presentar. Para profundizar sobre esto puede verse: <http://www.infotech.monash.edu.au/research/groups/rcrg/publications/recordscontinuum-fupp1.html> (última visita 5 de febrero 2013).

un procedimiento administrativo, la disposición final archivística se resuelve a partir de un proceso de evaluación documental en el cual deben primar los valores de las series documentales por sobre el simple paso del tiempo.

Éste es uno de los procedimientos más delicados de la disciplina y sería ingenuo plantearla como un método aséptico y extraño a las relaciones de poder. Llevarla a cabo mediante un procedimiento establecido brinda la posibilidad de dejar abiertas al futuro puertas de intervención y reinterpretación hermenéutica que una selección por fuera de la disciplina no permite.

En primer lugar, el proceso de evaluación documental es recomendado que sea llevado a cabo por una comisión interdisciplinaria que esté en condiciones de apreciar los distintos valores de los documentos, la cual se forma al interior del organismo productor y tiene por finalidad establecer las tablas de plazos de guarda de la documentación¹⁸.

La selección documental se realiza, en primera instancia, diferenciando la documentación facilitativa (aquella que colabora con el funcionamiento de la organización) de la sustantiva (aquella que le da sentido a la organización) y teniendo en cuenta el ciclo vital de los documentos. Se considera que los documentos poseen un valor primario (que es aquel que va unido a la finalidad inmediata por la que la institución ha producido el documento) mientras transitan la primera y segunda edad.

El valor primario puede ser: administrativo (el que posee un documento para la administración de origen en tanto engendre derechos y obligaciones y sirva de garantía para justificar situaciones y hechos); informativo (el que sirve de referencia para la elaboración o reconstrucción de cualquier actividad de la administración y que también puede ser testimonio de la memoria colectiva); fiscal y contable (el que tienen los documentos que pueden servir de explicación o justificación de operaciones destinadas al control presupuestario o de testimonio del cumplimiento de obligaciones tributarias) y legal-jurídico (del que se derivan derechos u obligaciones legales regulados por el derecho común o como testimonio ante la ley).

En cambio, el valor secundario es el que poseen los documentos que transitarán la tercera edad y surge de apreciaciones que no son la propia finalidad administrativa del documento. Éste puede ser evidencial (utilidad permanente en virtud de su relación con derechos imprescriptibles de las personas físicas o morales), testimonial (utilidad permanente porque refleja la evolución del organismo administrativo que los creó) e informativo histórico (utilidad permanente por aportar datos únicos y sustanciales para la investigación y el estudio de cualquier campo del saber).

La tarea de selección se realiza evaluando y estableciendo plazos para los valores

¹⁸ En la Argentina, los organismos de la Administración Pública Nacional están bajo el imperio del decreto 1571/81 en esta materia. Sobre la cuestión normativa puede verse el texto de María Julia Scarensi en esta misma publicación.

primarios y secundarios de cada serie documental y no de cada unidad documental. La documentación que ha cumplido sus plazos primarios de guarda y no posee valor secundario o histórico puede ser eliminada.

El proceso no implica tan sólo la destrucción lisa y llana de la documentación, incluye la elaboración de instrumentos que den cuenta para las generaciones futuras de las series desafectadas, la descripción de las mismas, las fechas extremas y el criterio utilizado para decidir su destrucción. Pensando en el Archivo histórico esto se basa en la idea de que no se puede conservar todo (resabio positivista) y no podemos saber qué interesará en el futuro a los investigadores, pero podemos proveerle los elementos necesarios que les permita saber qué documentos no podrán encontrar y por qué. Pensando en la Administración, es la forma más eficiente de dedicar los recursos a aquello que debe preservarse, en vez de repartirlos en la guarda de documentación “mezclada” entre la que no es necesario preservar y la que sí.

En términos esquemáticos, el Ciclo de Vida de los documentos podría presentarse así¹⁹

Edad	1º Edad	2º Edad	3º Edad
Valor	Primario (administrativo)	Primario (fiscal y/o contable, legal y/o jurídico, informativo)	Secundario (evidencial, testimonial, informativo histórico)
Plazo / Tiempo de vigencia	Hasta la finalización del trámite	Plazo precaucional (establecido con los procedimientos del decreto 1571/81 para la Administración Pública Nacional)	Permanente
Depósito	Archivo de gestión u oficina*	Archivo Central /Intermedio*	Archivo Histórico*
Usuario	Administración, afectados directos (y acceso a la información)*	Administración, afectados directos (y acceso a la información)*	Investigadores. Administración, afectados directos (y acceso a la información)*
Instrumentos de descripción	Fichas, libro de registro, Base de datos*	Fichas, libro de registro, Base de datos*	Guías, descripciones generales, inventarios, catálogos*

¹⁹ Los puntos marcados con asterisco son las cuestiones que vienen siendo menos eficientes de diferenciar desde la mirada del documento electrónico y desde revisar la categoría de usuarios a partir de incorporar el principio de acceso a la información y transparencia administrativa. Por ello es enmendada desde la perspectiva de la Archivística Integrada, la cual insiste en la necesidad de abarcar el tratamiento de los documentos desde sus orígenes en el proceso administrativo hasta su conservación definitiva, lo que implica “aglutinar el ciclo de vida, base del Record management; el análisis de las necesidades de las administraciones, el establecimiento de un calendario de conservación, el diseño racional de los documentos, la protección de los documentos esenciales, la organización y el tratamiento de los documentos, y su eliminación o transferencia a los archivos históricos para su conservación definitiva” (Cruz Mundet, 2011:23)

7. La accesibilidad documental

Puede parecer de más señalar que la mera existencia física de documentos que contengan información no garantiza el acceso a la misma. Pero mucho peor que la denegatoria al acceso, es no entender el por qué. Poder estructurar las limitaciones a la accesibilidad documental sistematizadamente nos permite entender si esa limitación es temporal o definitiva; producto de una decisión amparada en el derecho o arbitraria; si está en nuestras manos colaborar con su reversión o si es inmodificable; si hay instancias de revisión a las cuales acudir; si hay parte de esa información a la que sí se debería poder acceder, etc.

Como señaláramos anteriormente, para que un archivo (sea éste el de oficina, el central o el histórico) pueda cumplir sus principales funciones -salvaguardar los documentos para la historia de la sociedad, para el desarrollo institucional y para el sostén documental de los derechos de los y las ciudadanas- debe poseer determinadas condiciones de accesibilidad. Éstas pueden dividirse en dos categorías: las de orden práctico y las de orden legal o jurídico (Duchein, 1983).

7.1 Accesibilidad de orden práctico

Las condiciones de accesibilidad de orden práctico giran alrededor de la posibilidad de conservación física de los documentos, la existencia de repositorios, servicios y equipamiento en los archivos, la organización y el respeto de los fondos documentales, la asignación de medios económicos y de personal, la elaboración de instrumentos de descripción y auxiliares, la difusión (de archivos, documentos y descriptores), la posibilidad de realizar reprografías para evitar la excesiva manipulación de los originales, la existencia de maquinaria adecuada para la lectura de documentos audiovisuales o informatizados, etc.

a. Conservación física de los documentos

La primera condición fundamental para poder acceder a la información que preservan los documentos es asegurar la conservación física de los mismos. Esto implica tanto garantizar que la documentación se encuentre en un espacio adecuado donde no corra riesgos de deterioro, como restaurar la que ha sido dañada así como informar la que ha sido eliminada²⁰. Si esto no ha sido contemplado, difícilmente pueda reconstruirse la información. Este punto, que puede parecer tan obvio, debe ser tenido en cuenta en el largo plazo. Suele suceder que para ahorrar espacio, para asegurar el acceso más rápido a la información o para crear centros de información modernos se digitalizan documentos que originalmente estaban en otro soporte. En estos casos es necesario garantizar

²⁰ Ver sección correspondiente al tema en el documento.

las condiciones de preservación del original. En el caso de documentos electrónicos, la preservación a largo plazo requiere de una planificación que incluya asegurar la autenticidad, fiabilidad, integridad y manejabilidad del soporte²¹.

b. Existencia de repositorios, servicios y equipamiento en los archivos

La siguiente condición es asegurar el espacio en las condiciones adecuadas para que esos documentos se preserven. El depósito, las estanterías y cajas si es documentación en soporte papel; el depósito, el hardware y el software si es documento electrónico. También implica las salas de consulta donde los usuarios puedan acceder a la información (ya sea una sala física o un espacio en la web) con el mobiliario adecuado con establecimiento de días y horarios de consulta. Parece una obviedad, pero hay muchos archivos que no atienden al público todos los días laborables, y uno debe recurrir en varias oportunidades hasta “dar” con la “persona” que le va a “abrir” el archivo, así como hay archivos donde no hay salas y el usuario es atendido en el mismo depósito, o donde hay salas pero que no cuentan con mesas ni sillas. Asegurar un horario concreto y fijo de atención a usuarios en las condiciones que se puedan, sacando turno o sin sacar turno, pero brindándole a la ciudadanía la posibilidad de poder consultar en las mejores condiciones posibles los documentos.

c. Organización y el respeto de los fondos documentales

Como señalábamos anteriormente, el respeto por el principio de procedencia, orden original e integridad resultan clave a la hora de garantizar el acceso a la información, ya que ésta puede ir más allá de la información literal que contiene cada documento. Determinados asuntos pueden comprenderse mejor si se compara la información que contiene un documento con la que contienen otros de su misma serie, u otros de su mismo fondo. Mantener la integridad de los fondos documentales y organizar la documentación a partir de realizar una clasificación (tarea intelectual) de los mismos que refleje la estructura en la que fueron producidos los documentos y un ordenamiento (tarea física) que respete el orden en que fueron producidos los documentos es permitir el acceso a más información sobre los mismos.

d. Asignación de medios económicos y de personal

Sin medios económicos para sostener el área, la información se encontrará en condiciones pero sin posibilidades de acceso. Sin personal calificado para realizar las tareas anteriormente mencionadas, tampoco. Uno de los inconvenientes que suelen detectarse a la hora de evaluar el nivel de accesibilidad de un archivo es la ausencia de personal calificado. Desde personal castigado hasta la existencia de sólo personal de ordenanza. No se puede pensar una política de acceso a la información sin revalorizar el lugar del archivo en la institución y esto implica tanto su lugar en el organigrama como el porcentaje de presupuesto que se le asigna y la cantidad y calidad de personal.

²¹ Ver sección correspondiente al tema en el documento.

e. Elaboración de instrumentos de descripción y auxiliares

Si todos los requisitos previos se cumplen, pero no se sabe qué tipo de información hay en los documentos, el acceso se ve obstaculizado una vez más. Si no se sabe qué hay, o se sabe sólo en términos muy generales, el usuario deberá revisar una gran cantidad de documentación para ver de qué se trata o para encontrar lo que está buscando. Por lo tanto, es imprescindible que se elaboren instrumentos de descripción. En los archivos históricos, los mismos deben realizarse desde lo general a lo particular, y la planificación de dicha tarea se realiza en función de la cantidad de recursos con los que se cuenta de manera de ir facilitando la tarea de mediación entre el investigador y la documentación. La archivística define la descripción como la tarea que engloba actividades para elaborar instrumentos que facilitan el acceso a los fondos en general y a los documentos en particular. En un archivo, el primer instrumento de descripción que debe encontrarse es la descripción general de fondo (o de cada uno de los fondos si se preservan varios). Luego, una forma esquemática de saber qué hay es el cuadro de clasificación. La relación entre la producción documental y su contexto de producción se pone de manifiesto en el cuadro de clasificación. En él se ve reflejada la estructura orgánica funcional del organismo productor y su relación con la producción documental en un formato simple. Luego, pueden elaborarse inventarios de menor o mayor nivel de profundidad. Este mismo esquema puede pensarse para los archivos administrativos. El inventario documento por documento suele ser la base de datos con las que cuentan las mesas de entradas para seguir los trámites que se realizan vía expediente. Si esa base de datos, sumada a una descripción general de la documentación que se puede encontrar, fuesen de acceso público se estaría alcanzando un punto muy alto de transparencia administrativa.

f. Difusión

Es importante, y a veces es indispensable, que se difundan los archivos, los instrumentos de descripción y hasta los documentos. Si la documentación no tiene problemas de acceso, pero nadie conoce su existencia, difícilmente se pueda consultar. Publicar información de referencia sobre Archivos, fondos documentales, formas de acceso y recomendaciones para cruzar información en páginas web, lo que significa: crear centros de información y referencia, es quizás una de las mejores maneras efectivizar la transparencia proactiva.

g. Posibilidad de realizar reprografías para evitar la excesiva manipulación de los originales

Permitir la realización de copias del material, en particular en la actualidad donde el acceso a la máquinas de fotos digitales está tan generalizado, es una forma de facilitar el acceso y de asegurar la preservación de los soportes originales.

h. Existencia de maquinaria adecuada para la lectura de documentos audiovisuales o informatizados.

Por último, la existencia de maquinaria para la lectura de documentos que no son

legibles por sí mismos. Se han encontrado casos en donde se microfilma o digitaliza una documentación, o sólo se posee en esos soportes pero no se asegura el presupuesto necesario para garantizar la existencia de la maquinaria adecuada para su lectura. Si estamos trabajando con documentos electrónicos, este ítem pasa al primer lugar de la lista.

7.2 Accesibilidad de orden legal

La condición de accesibilidad de orden legal está referida a la normativa que clasifica los documentos permitiendo o negando su consulta. Siendo que hay un trabajo que específicamente aborda esta temática²² solo se dejaron asentadas cuestiones mínimas.

En los países con régimen democrático donde el derecho a la libre información ciudadana se supone garantizada, la limitación al mismo se considera una excepción y se realiza en referencia a la necesidad de proteger la seguridad del Estado y sus relaciones multilaterales, el respeto a la vida privada (protección de los datos personales y sensibles), la propiedad intelectual, el secreto industrial y comercial y el derecho a la propiedad privada de los dueños de archivos. Sin embargo, estas mismas limitaciones deben cumplir con determinados requisitos para evitar la discrecionalidad en la reserva injustificada de información. Nos referiremos particularmente a los dos primeros casos.

De todas las limitaciones legales al acceso de información, la clasificación de documentos como secretos, confidenciales o reservados en función de la necesidad de proteger la seguridad del Estado es la más frecuente e, intuimos, que la mayoritaria. Como el tema es profundamente abordado en el texto Seguridad Nacional y Acceso a la Información en América Latina (2011) sólo puntualizaremos las cuestiones mínimas que, a la hora de la gestión documental, deberían contemplarse en los Estados de derecho para tender a evitar la utilización discrecional del mismo:

a. La clasificación de la documentación debe estar regulada por normas públicas que se manejen en función de determinados principios, a saber.

b. Establecer en forma clara el procedimiento de restricción a la consulta de los documentos clasificados.

c. Criterios a utilizarse y categorías de información. Presentar una lista lo más detallada posible de descripción del tipo de documentación que no estará disponible hasta después del plazo determinado. Esta clasificación es más fácil de realizar si se utiliza el concepto de serie documental.

d. Determinación de plazos y establecimiento de períodos de desclasificación y acceso público en caso de ser documentación que será desafectada, plazos que deberían operar en forma automática.

e. Asignación de responsabilidad por la correcta aplicación de la normativa, y

²² Ver documento de María Julia Scarensi en esta misma publicación.

registro de la misma, con cargo y nombre, en los documentos.

f. Realización de instrumentos de descripción de carácter público de la documentación clasificada que permitan cuantificar y localizar la información aunque la misma no pueda ser desclasificada.

El derecho a la privacidad suele ser otra de las limitaciones frecuentes a la hora de acceder a la información. La limitación de acceso a documentación se da en torno a aquella que contiene información personal y/o sensible. Habiendo sido abordada la problemática relación entre acceso a la información y datos personales en Torres (2012) no abordaremos aquí las discusiones conceptuales referentes a este punto sino sólo las cuestiones que deberían establecerse en forma clara a la hora de gestionar la información.

a. La protección de los datos personales y de datos personales de carácter sensible deben estar regulados por normas públicas.

b. La definición de datos personales y de datos personales de carácter sensible deben estar claramente establecidas y sujetas a “revisión social”.

c. Es deseable que se establezcan modelos de gestión documental que, al igual que la documentación clasificada, identifique las series documentales y (en su interior) los tipos documentales que tienen este tipo de información.

d. Debería tenerse en cuenta el Ciclo Vital de los Documentos para establecer los plazos de acceso a los documentos.

e. Deberían poder distinguirse regímenes diferenciados para la documentación generada antes de la sanción de la normativa, y si se produjeron, antes del cambio en los procedimientos administrativos ya que luego de eso se pueden establecer criterios para informar a la ciudadanía y hasta solicitar consentimiento para la consulta a la hora de obtener la información.

f. La existencia de datos personales o sensibles no puede ser condición suficiente para la desafectación de documentación.

g. Deben poder establecerse protocolos donde se distingan las instancias de acceso, consulta y difusión de datos e implementar políticas de responsabilidad de parte de los usuarios.

Resumiendo, las condiciones de accesibilidad a la documentación pueden dividirse para su análisis en las de orden práctico y las de orden legal. Sin embargo, para poder ser resueltas en forma eficiente es necesaria que sean abordadas en forma integral a partir de una política de gestión documental. La misma debe incluir los elementos ya mencionados y en particular la realización de las tareas archivísticas de identificación, clasificación, descripción y valoración de series documentales de manera tal de tener elaboradas (y brindar al acceso público) la identificación de funciones, procedimiento administrativo y (específicamente) tipo de trámite –serie– y tipos documentales que contiene.

Esto permite que los documentos que deban ser clasificados por cuestiones de seguridad o por poseer datos personales y de datos personales de carácter sensible cuenten con las descripciones que permitan hacer conocer a la ciudadanía el tipo de documentación que está fuera de su conocimiento, así como el establecimiento de plazos para su apertura y establecimiento y difusión de períodos de consulta para documentación que será desafectada. En síntesis, la importancia de una buena gestión documental -planificada desde antes de la creación de cada documento y hasta su disposición final- reside en que permite identificar las series documentales y eso facilita:

a. Saber con anterioridad a su elaboración qué series documentales serán clasificadas o tendrán datos sensibles, de manera tal de prever plazos de acceso, posibles aperturas al acceso de determinados tipos documentales mientras otros se mantienen reservados, plazos de eliminación o transferencia al histórico.

b. Armar descripciones que puedan ser utilizadas a lo largo de todo el ciclo vital y que sean accesibles vía web para favorecer la transparencia proactiva²³. Estas descripciones también deben incluir las series que se encuentran exceptuadas temporalmente de acceso.

Asimismo, estas cuestiones están dando por sentado que es necesario poder diferenciar las políticas de accesibilidad archivística, de los programas de mejora del acceso a la información. Si bien entendemos que no puede haber política de acceso sin política archivística, la realidad es que se vienen detectando casos donde se intentan instaurar programas de acceso basados en la creación de Centros de Documentación o Centros de Información y/o Referencia sin la correspondiente política de preservación y acceso a los archivos. Un caso paradigmático es el que existe en relación al acceso a información relacionada con violaciones a los Derechos Humanos. En varios países se han detectado programas de creación de Centros de documentación (a los que suele denominarse “archivos de memoria”) conformados por documentos de archivo originales que pasan a perder su información contextual y su principio de integridad respecto al fondo documental al que pertenecían. De esta forma, en un intento por asegurar el acceso y preservar la memoria, termina sucediendo que se crean repertorios de información donde la memoria es congelada²⁴. Otro caso es el que puede encontrarse en la creación de oficinas de información que no pueden asegurar el acceso a la misma debido a las limitaciones de orden práctico que encuentran para acceder a los archivos. Por ello es que, insistimos, no es posible realizar una política de acceso efectiva sin una política archivística integral.

²³ Es la obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas.

²⁴ Sobre este tema puede verse el documento elaborado por Mariana Nazar (Nazar, 2012).

8. La accesibilidad documental en Argentina

En Argentina, el derecho de acceso a la información pública se encuentra reconocido en la Constitución Nacional. Y si bien desde hace más de 10 años, se vienen presentando proyectos de ley nacional para regular el derecho aún no se logra instalar el suficiente consenso en el Parlamento para obtener la aprobación, pero se cuenta con el Decreto 1172/03 de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional. Por otro lado, de las 23 provincias que tiene el país, 12 tienen reconocido dicho derecho por ley y 3 más por decreto, así como tiene Ley y Decreto la Ciudad de Buenos Aires²⁵.

Así como sucede en gran parte de los países, la regulación del derecho de acceso se enfrenta a los desafíos de la implementación. Como señalara Torres (2012) un aspecto de estos surge de la articulación con el entramado normativo e institucional preexistente y la coordinación con aquellas legislaciones cuyo contenido regula –también– la gestión de la información pública.

Este desafío entraría en la esfera que denominamos anteriormente orden legal: la armonización del derecho a saber y la protección de los datos personales y de la seguridad nacional, así como las contradicciones que puedan presentarse con normativa referida a los procedimientos administrativos y la guarda de la documentación. La ausencia de una política integral de Archivos a nivel nacional en Argentina puede verse reflejada en la contradicción existente en la imposibilidad práctica de dar cabal cumplimiento al marco legal que regula el derecho de acceso a la información pública (Decreto 1172/03). Las formas de resolución que se ponen en práctica para superar estas limitaciones suelen ser específicas y coyunturales. En referencia a la temática que nos ocupa, el mencionado decreto exceptúa del derecho de acceso a la documentación clasificada y a aquella que contenga datos sensibles.

En referencia a las clasificaciones de seguridad, hasta el año 2006 existieron en la Argentina leyes, decretos y una variada cantidad de series documentales producidas por toda la Administración clasificadas como secretas, confidenciales y reservadas. Fue en agosto de ese año que se sancionó la Ley 26.134 dejando sin efecto el carácter secreto o reservado de toda ley que haya sido sancionada con tal condición, se ordenó la publicación de las mencionadas leyes en el Boletín Oficial y se prohibió el dictado de leyes de carácter secreto o reservado. Muy recientemente, en octubre de 2012, por Decreto 2103 se dejó sin efecto, con excepciones, el carácter secreto o reservado de los Decretos y Decisiones Administrativas dictados por el Poder Ejecutivo

²⁵ Un mapa de la normativa mencionada puede verse en <http://blogs.lanacion.com.ar/data/acceso-a-la-informacion-2/el-derecho-de-acceso-a-la-informacion-en-argentina-un-mapa/>

Nacional y por el Jefe de Gabinete de Ministros, respectivamente²⁶. Estas medidas han constituido un gran paso en relación a los principios democráticos en materia de clasificación documental.

Sin embargo, siguen existiendo resoluciones ministeriales, expedientes y otras series documentales secretas, confidenciales o reservadas. Una investigación realizada desde el Departamento Archivo Intermedio del Archivo General de la Nación (en adelante AGN-DAI) da cuenta que existe documentación con ese carácter en función de los trabajos realizados con fondos documentales que poseían esas características (Nazar, 2003). El principal problema detectado a la hora de intentar una descripción general de la temática fue que los documentos clasificados estaban regulados, en su mayoría, por normas clasificadas. Actualmente no existe, o es clasificada y por lo tanto para la ciudadanía en general es como si no existiera, una legislación que regule la producción y el Ciclo Vital de la documentación secreta, confidencial y reservada.

En lo que respecta a la protección de datos personales, rige en Argentina la Ley 25.326. Uno de los mayores inconvenientes que presenta, relacionado con que fue proyectada y sancionada con la finalidad principal de proteger aquellos datos relacionados con el tráfico de información, es que designa indistintamente archivo, registro, base o banco de datos. Al no tener en cuenta la especificidad de los documentos originales de archivo, ignorando su posible valor histórico (secundario), esta ley recomienda la destrucción de los mismos una vez finalizada su vigencia administrativa: “los datos deben ser destruidos cuando hayan dejado de ser necesarios o pertinentes a los fines para los cuales hubiesen sido recolectados”²⁷. De hecho, consultada por el AGN-DAI la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales (en adelante DNPDP) en 2004, en torno a las posibilidades de acceso para los investigadores a una serie (legajos de personal) perteneciente a un fondo documental que poseía datos de carácter personal, la misma respondió que si no se podían disociar los datos para dar a la consulta (dejando explicitado que como regla general los datos no pueden utilizarse para finalidades distintas con aquellas que motivaron su obtención)²⁸, deberían arbitrarse las medidas necesarias para eliminar los archivos, bancos o registros que almacenen información²⁹.

En ambos casos, clasificación y protección de datos personales, uno de los problemas más graves detectados son los criterios que rigen el funcionamiento de las excepciones, algo que puede explicarse quizás por la ausencia de una legislación na-

²⁶ La excepción refiere a aquellos que, a la fecha, ameriten mantener dicha clasificación de seguridad por razones de defensa nacional, seguridad interior o política exterior; y los relacionados con el conflicto bélico del Atlántico Sur y cualquier otro conflicto de carácter interestatal. Para ello se encomendó a los Ministerios y Secretarías dependientes de la Presidencia de la Nación efectuar el relevamiento de los decretos y decisiones administrativas clasificadas como secreto o reservado.

²⁷ Ley 25.326, Artículo 4, inciso 7.

²⁸ Dictamen DNPDP n° 13/04, conclusión inciso d.

²⁹ Dictamen DNPDP n° 13/04, conclusión inciso g

cional en la materia. Para los Archivos Históricos, se suma la ausencia de plazos, por eso las soluciones coyunturales que se llevan adelante en el AGN consisten, en lo que respecta a documentos clasificados que han sido transferidos, resolverlo solicitando la autorización al organismo productor para darlos a la consulta. Ésta suele efectivizarse en vistas del tiempo transcurrido (la cantidad de años) desde la creación de los documentos. En lo que respecta a la protección de datos personales, entendiendo que no se estaba contemplando la existencia de una disciplina propia para el tratamiento de documentos de archivo, y por tanto, el posible valor secundario de los mismos, en el año 2007 se decidió volver a consultar a la DNPDP. Intentando realizar un trabajo conjunto e interdisciplinario, personal del AGN-DAI se presentó ante dicha Dirección sintetizando la situación, las misiones y funciones del archivo según la ley 15930, los principios básicos de la disciplina archivística (en particular el Ciclo Vital del Documento) y la importancia que para las actuales líneas de investigación tendría el material que estaba fuera de consulta. A partir de este trabajo, se obtuvo el Dictamen de la DNPDP que permite al AGN dar a la consulta el material histórico, comprometiéndose a los/as usuario/as a disociar la información en caso de requerir publicarla³⁰. Sin embargo, para ambos casos sigue rigiendo la Ley 15930 de la que se desprende la caracterización como documento histórico a aquellos que tengan una antigüedad no menor de treinta años. Por lo tanto, si bien se han establecido soluciones de coyuntura ante la ausencia de una política estatal al respecto, las mismas llegan sólo hasta aquellos documentos que ya han cumplido treinta años a partir de su creación y que se encuentran disponibles en el AGN.

Otro de los desafíos de la implementación del derecho de acceso, se relaciona con las condiciones de institucionalización o, en los términos en los que nos estábamos refiriendo, con las condiciones de accesibilidad de orden práctico. Dicha situación en Argentina es de grave debilidad. En gran medida, esto es la herencia de una política de Estado que no ha contemplado la preservación del patrimonio documental desde la gestión y que ha implementado medidas neoliberales durante las décadas '70 y '90 del siglo pasado que generaron gravísimos perjuicios a largo plazo.

Esto puede observarse en varios aspectos, entre otros, en la ausencia de la figura del archivo administrativo en los organigramas de la Administración Pública, los bajos presupuestos que se asignan a las áreas que cumplen la función de Archivo,

³⁰ En el formulario de investigadores los mismos adquieren el compromiso a través de la frase:

"Declaro conocer el reglamento para la consulta de documentos. Asimismo, afirmo que la documentación solicitada será utilizada exclusivamente con fines culturales y que no daré a publicidad los titulares de los datos sensibles (definidos por el art. 2° de la Ley N° 25.326 como "datos personales que revelan origen racial y étnico, opiniones políticas, convicciones religiosas, filosóficas o morales, afiliación sindical e información referente a la salud o a la vida sexual") a los que eventualmente tenga acceso con motivo del presente trabajo de investigación, disociándolos (art. 4, 7 y 28 de la Ley N° 25.326)."

la ausencia de concursos efectivos y transparentes para sus cargos directivos, la falta de personal capacitado y adecuadamente remunerado y la común idea de que el Archivo es un depósito donde se entremezclan papeles con muebles en desuso y personal castigado. A ello se le suma la escasa difusión de la disciplina Archivística. Si bien en la Argentina existen escuelas que enseñan la profesión y sus programas son reconocidos por el Estado y existen asociaciones que nuclean a esos profesionales en vistas de establecer sistemas de cooperación, no existe el reconocimiento por parte del Estado de esa profesión: o sea, el Estado no establece una ley de incumbencias y credenciales para el trabajo en archivos³¹.

Una encuesta realizada durante el año 2007 en el marco de una investigación sobre formación y capacitación en el ámbito del MERCOSUR³² realizada en 7 de los 10 Ministerios del PEN, reveló que dentro de la estructura funcional de la Administración Pública Nacional los archivos centrales (o intermedios) prácticamente no existían. El máximo nivel en el que se había llegado a detectar el Archivo, en el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores, era el de Proyecto. El hecho de que no haya estructura específica para el área, evidencia la ausencia de una política estatal archivística. Y esa ausencia de política estatal, reflejada tanto en la falta de asignación de presupuesto y personal como de normativa procedimental al respecto, deja un vacío en esta competencia fundamental de la administración que es llenado a partir del voluntarismo de los agentes responsables. El concepto de que el Archivo es un repositorio de información al servicio de la administración y el derecho de los ciudadanos se encontraba frecuentemente ausente. El personal que se encarga de las tareas de archivo suele ser relacionado directamente con las funciones de un ordenanza, de un acarreador de legajos. Por ello en su mayoría se encontraron salarios de los más bajos del escalafón y niveles de formación que se encuentran en el secundario. Se encontraron escasos archivistas titulados y la capacitación archivística se encontraba casi ausente, aunque fue reconocida como una necesidad por el 100% de los encuestados. En los últimos 5 años, esa situación comenzó a modificarse. El desarrollo de proyectos de Archivo en distintos Ministerios como los de Trabajo, Agricultura, Defensa y Seguridad, la instalación de un programa de capacitación en el AGN y el continuado y creciente trabajo del AGN-DAI en materia de asistencia técnica están marcando la diferencia, aunque la problemática diste de haberse solucionado³³.

³¹ Para profundizar esta temática puede verse el documento elaborado por Mariana Nazar (Nazar, 2005)

³² Informe producido por la "Comisión de Trabajo Capacitación y Formación", Subgrupo de Trabajo de Archivos e Información (STAI), presentado en el VII Congreso de Archivología del Mercosur, en Chile durante noviembre de 2007.

³³ Al interior del AGN, el Programa de Modernización llevado a cabo en los últimos años incluye desde la puesta en marcha de un programa de digitalización, el ingreso de personal capacitado y proyectos de clasificación y descripción documental hasta la construcción de un nuevo edificio.

Por último, es necesario reconocer que hasta poco tiempo los crecientes avances tecnológicos que tienden a la “despapelización” de los procedimientos administrativos reemplazándolos por los soportes electrónicos eran considerados por las administraciones como un problema a futuro. Sin embargo, mediante el Decreto 512/2009 se creó en el marco de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación la Agenda Digital Argentina (ADA), una herramienta que impulsa la conformación de un Gabinete Multisectorial orientado al aprovechamiento de las posibilidades que ofrece la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Se autodefine como el plan nacional para la inclusión y apropiación por parte del gobierno, las instituciones y las personas de los beneficios de la Sociedad del Conocimiento mediante el uso intensivo y estratégico de las TIC (Tecnologías de la Información y Comunicación), siendo objetivos primordiales de la ADA aumentar el acceso como factor de desarrollo e inclusión social, favorecer la producción local de bienes y servicios TIC³⁴. Dentro de sus iniciativas se encuentra la de Gobierno Electrónico, en cuyo marco el AGN participa para orientar este esfuerzo en la dirección de las mejores prácticas archivísticas internacionales.

9. El derecho a saber y el documento electrónico como desafío de trabajo archivístico

Como señalábamos al realizar la presentación sobre la disciplina Archivística, será a partir de la 2ª mitad del siglo XX cuando surja el concepto del Records management (traducido al español como gestión de documentos) y la disciplina empiece a desarrollar su práctica hacia las áreas de iniciación, seguimiento y uso de los documentos públicos, así como las tareas de eliminación. Como señalaba Antonia Heredia Herrera en su clásico manual: “El archivero no puede ser ajeno a esa etapa del documento e ignorarlo antes de su llegada al Archivo y no puede esperar pasivamente a la puerta de su depósito a recibir la documentación que le remitan para su conservación definitiva” (Heredia Herrera, 1986:113).

Sin embargo, la necesidad de dicha intervención recién empezará a tomar mayor urgencia con las políticas de acceso a la información y será imprescindible e ineludible a la hora de pensar en la implementación del documento electrónico, ya que su perdurabilidad, autenticidad y posibilidad de recuperación de información en el largo plazo dependen de su forma de creación. Una primera aproximación a esta problemática requiere realizar algunas precisiones.

La primera es definir Gestión electrónica de documentos, palabra que puede referir tanto a la gestión de documentos electrónicos, como de documentos digitalizados que

³⁴ Ver <http://www.agendadigital.gob.ar/agenda-digital>

no se usarán como reemplazo del original, como de documentos en soporte papel, etc. El documento digitalizado es una forma de reprografía de un documento original. En cambio, el documento electrónico es un documento producido, gestionado, conservado y accesible en entorno digital que para ser considerado válido debe cumplir con los requisitos de autenticidad, fiabilidad, integridad y manejabilidad³⁵.

La gestión de documentos electrónicos necesita tener en cuenta las especificidades del e-doc. Respecto a documentos en soportes tradicionales estos serían:

1) Registro y uso de símbolos: está recogido en un medio y a través de símbolos que deben ser decodificados para hacerlo accesible al ser humano. Por ello el medio (hardware) y los símbolos (software) son condiciones de posibilidad del documento electrónico

2) Conexión entre contenido y medio: el documento electrónico puede ser separado del medio original y transferido a otro u otros soportes. Ello aumenta las posibilidades de corrupción y es un factor crítico para asegurar la autenticidad y la fiabilidad.

3) Características de la estructura física y lógica: en los e- doc depende del hard y del soft; la estructura lógica, por otra parte, lo identifica y representa los elementos de su estructura interna, la que le ha dado su creador. Para considerarlo completo y auténtico el documento debe conservar esta estructura originaria.

4) Metadatos (datos sobre los datos): hacen que el documento pueda ser utilizado y comprendido. El documento electrónico carece de los elementos que en uno tradicional (caracteres externos e internos) permiten establecer su contexto funcional y administrativo.

Las problemáticas particulares que se desprenden de estas especificidades y deben tenerse en cuenta a la hora de plantear una política de gestión de documentos electrónicos se relacionan con las tareas archivísticas de identificación, clasificación y valoración, los traslados y transferencias, la preservación y accesibilidad en el largo plazo y los sistemas de gestión eficientes.

1) Identificación: no puede hacerse por los medios tradicionales, sino a través de los metadatos en forma relacional con la clasificación.

2) Clasificación: la misma requiere ser realizada previamente a la creación de los documentos. Se requiere la elaboración del cuadro de clasificación para poder gestionar los documentos electrónicos, de manera de saber qué tipo de información es producida por cada sector.

3) Conservación y accesibilidad: no depende sólo de las condiciones de almacenamiento, que de por sí son más delicadas, sino de la rápida obsolescencia de software y hardware y de la conservación de los metadatos. Para asegurar las condiciones de conservación del documento electrónico es necesario garantizar su autenticidad, fiabilidad, integridad y manejabilidad en el largo plazo, teniendo en cuenta la escasa fiabilidad de la firma digital en el largo plazo.

³⁵ Ya mencionados en la sección correspondiente a la definición de “documento de archivo”.

4) Traslados y transferencias: las tradicionales tareas de traslado o transferencia de documentación en soporte papel de los archivos administrativos, a los centrales y/o históricos pasan a ocupar un segundo plano en relación a las consideraciones respecto a los sistemas de acceso on-line, off-line y near-line.

Resumiendo, y tal como señalara Serra (2002) “el punto de partida de una estrategia de preservación de los documentos digitales es la existencia de un sistema de evaluación y selección de los documentos administrativos, dentro del contexto de un sistema de gestión documental, que permite identificar los documentos de archivo y establecer las características de su creación, utilización y disposición. En segundo lugar, y para poder aplicar las reglas de evaluación, deben existir otros elementos en el sistema de gestión documental que materialicen la identificación de los documentos y permitan llevar a cabo su gestión según los parámetros establecidos durante la evaluación. Es decir, se debe disponer de un sistema de gestión documental completo e implantado. Las posibilidades de capturar documentos electrónicos fiables y auténticos dentro del sistema informático de una organización, autodescriptos por sus metadatos y validados mediante el control de versiones y un registro de modificaciones, está directamente relacionada con disponer de una aplicación corporativa de gestión de los documentos electrónicos o EDMS” (2002: p. 18-19)

Por lo tanto, para asegurar una gestión eficiente de documentos electrónicos hay que poder establecer una política que tenga en cuenta todas las especificidades mencionadas y que permita la automatización de las tareas, el monitoreo de las condiciones de almacenamiento, la ejecución de la disposición final, el on line, off line, el proceso de niveles de acceso automatizado, etc. En síntesis, las palabras clave –e interdependientes- serán normalización y automatización.

10. El acceso a la información: entre el reconocimiento de un derecho y las posibilidades prácticas de ejecución

Como hemos mostrado, las condiciones de institucionalización para el ejercicio del derecho de acceso a la información requieren de la implicancia de factores de orden tanto macro como micro. Si la posibilidad de sustentar una política de acceso efectiva se estaciona en las generalidades, se transforma en una declaración de intenciones. Aunque es justo reconocer que es un primer paso, ya que sin los factores de orden macro se hace imposible pensar en una política de acceso; en ocasiones los factores de orden micro quedan relegados a un punto tal que pueden atentar contra la misma posibilidad de institucionalización. Algo de esto hemos analizado al debatir el rol de los Centros de Documentación creados a partir de documentos originales.

En este trabajo quisimos presentar una mirada sobre el acceso a la información que partiera desde la base misma en la que se registra la información hacia los sistemas que la organizan. El objetivo fue ir armando una especie de mapa que permita visibilizar los puntos críticos en los que suele detenerse la posibilidad de hacer efectivo el derecho de acceso. Para eso, nos centramos en brindar un primer acercamiento a las formas en que se produce y gestiona información para el funcionamiento institucional en las administraciones estatales a partir de presentar las diferencias conceptuales entre información y documento de archivo, explicitar las fases de los procedimientos administrativos para la gestión de la información, remarcar la importancia crucial que adquiere la identificación de series documentales, tanto para las tareas de descripción para el acceso a la información por parte de la ciudadanía como por las tareas de conservación, valoración y posible eliminación de documentos en relación a su Ciclo Vital.

También se historizó el lugar del Archivo, y el acceso al mismo, en los distintos tipos de organización estatal y se presentó la disciplina que los tiene por objeto teniendo por función asegurar las condiciones de accesibilidad que fueron presentadas distinguiendo las de orden práctico de aquellas que son del orden legal, problematizando la cuestión con el caso de Argentina.

En resumen, se buscó fundamentar la indefectible importancia que adquiere una adecuada planificación archivística para asegurar la efectiva realización del derecho a saber. Situación que se torna absolutamente indispensable a la hora de evaluar la implantación de sistemas de gestión electrónica de la documentación, que pueden llegar a ser un aporte clave para las políticas de transparencia proactiva.

Una adecuada planificación archivística requiere asentarse en una política archivística estatal que implique las competencias técnicas necesarias en su planificación, la elaboración de normas que trasciendan el corto plazo y la generación de mecanismos eficientes para velar por su cumplimiento. En este sentido, se presenta como cuestión prioritaria la puesta en práctica de sistemas de gestión documental integrados e inter-operables en las instituciones estatales, así como la valorización política y presupuestaria de los Archivos Nacionales y/o Consejos de Archivos desde donde puedan proyectarse normas que armonicen las que entran en contradicción, articulen las regionales y desde donde se detecten la falta de garantías en el ejercicio del derecho de acceso a los documentos públicos a través de procedimientos administrativos y recursos de rápida tramitación y resolución.

A su vez, se presenta como urgente la elaboración e implementación de legislación específica que viabilice programas de gestión documental en los cuales estén contemplados y planificados funciones, procedimientos administrativos y trámites a partir de los cuales se gestiona la información. Contar con la identificación, descripción y valoración de las series documentales que produce la administración permite facilitar las tareas de acceso y difusión documental, de clasificación de seguridad, de protección de datos personales y

sensibles y –fundamentalmente- el establecimiento de plazos de publicidad y de eliminación o transferencia de la documentación, la asignación de áreas responsables de custodiar y permitir el acceso a los mismos, las transferencias, etc.

Para que eso funcione, se debe garantizar, económica y estructuralmente, la existencia de archivos centrales en las distintas administraciones que funcionen eficientemente, lo cual a su vez, evitaría los intentos de tercerización del servicio. Esto significa dotar a las áreas de plantillas y de los medios materiales y económicos, el establecimiento de criterios para la selección de archivistas en las distintas administraciones públicas y la realización de concursos de mérito para cubrir los cargos. También incentivar el desarrollo de un cauce universitario adecuado para la formación profesional en la organización y tratamiento de archivos, promover la realización de capacitaciones específicas en la tarea y reconocer la independencia de los archivistas en su trabajo científico o técnico.

Si las condiciones de accesibilidad a los Archivos se encuentran mínimamente garantizadas, la creación de un área destinada a colaborar con el acceso a la información encargada de traducir, orientar y guiar al ciudadano en sus solicitudes de acceso -así como de realizar el seguimiento e incluso realizar investigaciones- es una excelente forma de asegurar la transparencia reactiva³⁶. Esta área puede adoptar la forma de centro de información, de documentación o de investigación, dependiendo de sus funciones. Lo que no debería es “centralizar” los documentos con criterios propios, o sea, no debería confundir su función con la del Archivo ya que, insistimos, sin Archivos no hay accesibilidad efectiva.

Si las condiciones de accesibilidad a los archivos se encuentran garantizadas y el Estado se encuentra embarcado en una política de gestión electrónica de la documentación, establecer pautas y criterios de difusión vía web es una excelente forma de propiciar la transparencia proactiva.

Para finalizar quisiéramos mencionar que si bien la mayoría de los gobiernos y varias instituciones tienen una larga trayectoria en la gestión de acceso, el Consejo Internacional de Archivos –reconociendo este punto- elaboró una declaración de práctica profesional denominada Principios de acceso a los archivos como “complemento para aquellos procesos ya existentes, permitiendo a los archivistas medir sus prácticas institucionales con una referencia externa y fortalecerse donde sea necesario.” Así como favorecer que “en aquellas instituciones donde las prácticas de acceso han sido débiles o han sido impugnadas, la declaración de práctica profesional proporciona una orientación para examinar y revisar los procesos” (ICA, 2012: p.5)³⁷.

³⁶ Es el derecho de los ciudadanos solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria.

³⁷ Dicha declaración se encuentra accesible en la página web del ICA en inglés, francés y español.

Con este trabajo esperamos haber presentado un estado de situación y algunas estrategias de desarrollo que colaboren tanto en reducir la brecha que separa la retórica del acceso a la información de sus posibilidades prácticas de ejercicio como en poder pensar los archivos como las instituciones que garantizan el funcionamiento democrático de las sociedades, la identidad de los individuos y de las comunidades, y la defensa de los derechos del hombre.